

# Tendências jurisprudenciais e projetos administrativos do Direito Eleitoral

*Marco Antonio Martin Vargas*  
Juiz de Direito no Estado de São Paulo

## Parte I – Tendências jurisprudenciais

### 1. Alterações jurisprudenciais eleitorais acerca de competência por foro com prerrogativa de função

Recentemente, o Tribunal Superior Eleitoral alterou seu entendimento com relação à nulidade de investigações não supervisionadas por órgão judicial competente no que se refere à apuração de fatos criminosos praticados por Autoridade com foro especial por prerrogativa de função.

Anteriormente, o entendimento consolidado na jurisprudência da Corte era rigoroso no sentido de que a ausência de observância do foro, por prerrogativa de função, durante as investigações, tratava-se de vício insanável ensejando a nulidade de todos os atos praticados ainda que a denúncia fosse, posteriormente, oferecida perante o órgão competente para processar e julgar a autoridade detentora do cargo que goza da prerrogativa. Sendo assim, não havia a possibilidade de convalidação de quaisquer dos atos investigatórios. A única ressalva era com relação a denúncia oferecida com base em provas independentes. Nesse sentido:

*ELEIÇÕES 2008. RECURSO ESPECIAL. CRIME ELEITORAL. PREFEITO COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. ART. 299 DO CÓDIGO ELEITORAL. JUÍZO INCOMPETENTE. PROVAS NULAS. RECURSO PROVIDO. 1. A despeito de a denúncia ter sido recebida pelo órgão competente – Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, não foi observado o foro por prerrogativa de função na fase investigatória, que foi presidida por Juiz Eleitoral, tendo sido a denúncia baseada em provas colhidas nessa fase. 2. Assim, não se trata de vício sanável*

*a ser suprido pelo recebimento da denúncia por autoridade competente, razão pela qual deve ser declarada nula a peça acusatória, a decisão que a recebeu, bem como os atos investigatórios realizados sem a supervisão do TRE, sem prejuízo de que seja oferecida outra denúncia com provas independentes. 3. Recurso provido. (TSE, REspE 3479-83/MG, Red. p/acórdão Min. Gilson Dipp)*

*A prerrogativa de foro é uma garantia voltada não exatamente para a defesa de interesses de titulares de cargos relevantes, mas para a própria regularidade das instituições. Se a interpretação das normas constitucionais leva à conclusão de que o chefe do Executivo municipal responde por crime eleitoral perante o respectivo TRE, não há razão plausível para que as atividades diretamente relacionadas à supervisão judicial (abertura de procedimento investigatório) sejam retiradas do controle judicial daquele órgão. (HC n° 429-07/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 13.5.2014)*

Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal já definiu que a usurpação da competência do Tribunal Regional Eleitoral por Juiz Eleitoral de primeira instância, para supervisionar as investigações, constitui vício que contamina de nulidade a investigação realizada em relação ao detentor de prerrogativa de foro, por violação do princípio do juiz natural (art. 5º, LIII, CF), *in verbis*:

*Questão de ordem na ação penal. Processual Penal. Procedimento instituído pela Lei n° 11.719/08, que alterou o Código de Processo Penal. Aplicação em matéria eleitoral, em primeiro grau de jurisdição. Admissibilidade. Denúncia. Recebimento, em primeira instância, antes da diplomação do réu como deputado federal. Resposta à acusação. Competência do Supremo Tribunal Federal para examinar eventuais nulidades nela suscitadas e a possibilidade de absolvição sumária (art. 397, CPP), mesmo que o rito passe a ser o da Lei 8.038/90. Precedentes. Crime eleitoral. Imputação a prefeito. Foro, por prerrogativa de função, junto ao Tribunal*

**Regional Eleitoral. Competência dessa Corte para supervisionar as investigações. Súmula 702 do Supremo Tribunal Federal. Apuração criminal em primeiro grau de jurisdição, com indiciamento do prefeito. Inadmissibilidade. Usurpação de competência caracterizada. Impossibilidade de os elementos colhidos nesse inquérito servirem de substrato probatório válido para embasar a denúncia contra o titular de prerrogativa de foro. Falta de justa causa para a ação penal (art. 395, III, CPP). Questão de ordem que se resolve pela concessão de habeas corpus, de ofício, para extinguir a ação penal, por falta de justa causa. 1. O rito instituído pela Lei nº 11.719/08, que alterou o Código de Processo Penal, aplica-se, no primeiro grau de jurisdição, em matéria eleitoral. 2. Recebida a denúncia, em primeira instância, antes de o réu ter sido diplomado como deputado federal e apresentada a resposta à acusação, compete ao Supremo Tribunal Federal, em face do deslocamento de competência, examinar, em questão de ordem, eventuais nulidades suscitadas e a possibilidade de absolvição sumária (art. 397 CPP), mesmo que o rito passe a ser o da Lei 8.038/90. Precedentes. 3. Tratando-se de crime eleitoral imputado a prefeito, a competência para supervisionar as investigações é do Tribunal Regional Eleitoral, nos termos da Súmula 702 do Supremo Tribunal Federal. 4. Na espécie, no limiar das investigações, havia indícios de que o então Prefeito teria praticado crime eleitoral, por ter supostamente oferecido emprego a eleitores em troca de voto, valendo-se, para tanto, de sua condição de alcaide, por intermédio de uma empresa contratada pela municipalidade. 5. Nesse contexto, não poderia o inquérito ter sido supervisionado por juízo eleitoral de primeiro grau nem, muito menos, poderia a autoridade policial direcionar as diligências apuratórias para investigar o Prefeito e tê-lo indiciado. 6. A usurpação da competência do Tribunal Regional Eleitoral para supervisionar as investigações constitui vício que contamina de nulidade a investigação realizada em relação ao detentor de prerrogativa de foro, por violação**

*do princípio do juiz natural (art. 5º, LIII, CF). Precedentes. 7. Questão de ordem que se resolve pela concessão de habeas corpus, de ofício, em favor do acusado, para extinguir a ação penal, por falta de justa causa (art. 395, III, CPP). (AP 933-QO/PB, Rel. Min. Dias Toffoli)*

Este entendimento do TSE foi, inclusive, normatizado pela Corte Eleitoral na Resolução nº 23.396/2013, a fim de regulamentar a instauração de inquéritos policiais para apurar a prática de crime eleitoral na eleição de 2014. No entanto, o art. 8º da referida Resolução – **que condiciona à instauração de inquéritos policiais eleitorais à determinação da Justiça Eleitoral** – foi questionado na ADI 5.104-MC/DF perante o Supremo Tribunal Federal que, por sua vez, deferiu medida cautelar para suspender a eficácia do artigo. A partir da data de publicação da ata de julgamento, tendo em vista que:

*RESOLUÇÃO Nº 23.396/2013, DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. INSTITUIÇÃO DE CONTROLE JURISDICIONAL GENÉRICO E PRÉVIO À INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITOS POLICIAIS. SISTEMA ACUSATÓRIO E PAPEL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. [...] 4. Forte plausibilidade na alegação de inconstitucionalidade do art. 8º, da Resolução nº 23.396/2013. Ao condicionar a instauração de inquérito policial eleitoral a uma autorização do Poder Judiciário, a Resolução questionada institui modalidade de controle judicial prévio sobre a condução das investigações, em aparente violação ao núcleo essencial do princípio acusatório. 5. Medida cautelar parcialmente deferida para determinar a suspensão da eficácia do referido art. 8º, até o julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade. Indeferimento quanto aos demais dispositivos questionados, tendo em vista o fato de reproduzirem: (i) disposições legais, de modo que inexistira fumus boni juris; ou (ii) previsões que já constaram de Resoluções anteriores do próprio TSE, aplicadas sem maior questionamento. Essa circunstância afastaria, quanto a esses pontos, a caracterização de periculum in mora. (ADI 5.104-MC/DF, Rel. Min. Roberto Barroso)*

Contudo, surgiram debates acerca dos inquéritos instaurados antes da concessão de medida cautelar em ADI, que é dotada de efeitos *ex nunc*, nos termos do § 1º do art. 11 da Lei 9.868/1999, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa. Assim, para todos os inquéritos eleitorais instaurados em data anterior à publicação da ata do julgamento da ADI, seria imprescindível a autorização do órgão competente da Justiça eleitoral.

Portanto, sob esse prisma, para os inquéritos anteriores à concessão da medida cautelar até aquele momento, a instauração do inquérito policial eleitoral carecia de autorização do órgão competente da Justiça eleitoral. Ademais, era a pacífica e uníssona jurisprudência do TSE e do STF que condicionava a instauração à supervisão do órgão competente para processar e julgar a autoridade com prerrogativa de foro. Assim, os agentes ocupantes de cargos protegidos constitucionalmente pela prerrogativa de foro pelo exercício da função só podem ser investigados mediante inquérito instaurado com autorização do órgão judiciário competente.

No entanto, com o julgamento da **Ação Penal nº 937/RJ**, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, o Plenário do STF limitou o foro por prerrogativa de função aos crimes praticados **durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas em razão do cargo**. AP 937 QO/RJ:

*(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo.*

A restrição ao foro por prerrogativa de função guarda relação com os princípios republicano e da igualdade, à luz dos quais o referido instituto não é um privilégio pessoal, mas sim um instrumento de salvaguarda do livre exercício de certas funções públicas, não faz sentido estendê-lo aos crimes cometidos antes da investidura no cargo a que vinculado e aos que, cometidos após a investidura, sejam estranhos ao seu exercício. Ressalvo que com relação à expressa “durante o exercício do cargo” entende-se da data da diplomação, haja vista o disposto no artigo 53, §1º, da CF/88.

Outrossim, o entendimento da questão de ordem na AP nº 937/RJ se aplica, por simetria, a todos os agentes políticos – incluídos os prefeitos –, não se restringindo aos deputados federais e senadores, diante da própria natureza e finalidade do instituto: salvaguardar o livre exercício de importantes funções públicas.

Seguindo a mesma linha, em 2019, o Plenário do TSE solidificou notável mudança jurisprudencial em seu entendimento anterior acerca da instauração das investigações sobre autoridades com foro por prerrogativa de função, no sentido de que **“a instauração e a tramitação de inquérito policial sem a supervisão do Tribunal Regional não acarretam, por si só, nulidade por violação à prerrogativa de foro”** (HC 600087-39/AP, Rel. Min. Roberto Barroso). A exceção seriam os casos em que, nesses inquéritos, fossem praticados pelo Juízo incompetente atos com caráter decisório ou atos protegidos pela cláusula de reserva de jurisdição. Nesse sentido:

*DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. ELEIÇÕES 2008. DEFICIÊNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO DO WRIT. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS. VIOLAÇÃO À PRERROGATIVA DE FORO. NULIDADE PROCESSUAL INEXISTENTE. ORDEM DENEGADA. REVOGAÇÃO DA LIMINAR. 1. Habeas corpus impetrado contra suposto ato coator do TRE/AP que, em ação penal originária, condenou a paciente às penas de 4 anos e 2 meses de reclusão em regime aberto e pagamento de 18 dias-multa, pela prática do crime de corrupção eleitoral (art. 299 do CE), em razão de promessa de implantação de benefício social em troca de voto nas Eleições 2008. 2. O trancamento de ações penais requer prova robusta, demonstrada de plano, de ilegalidade ou abuso de poder, inexistente no caso concreto. 3. “Cumpra ao impetrante comprovar o constrangimento ilegal que alega estar sofrendo a paciente, trazendo aos autos documentos que atestem a ocorrência do alegado, inclusive peças processuais, sob pena de não conhecimento do writ” (RHC nº 12-60/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 14.02.2013). 4. A instauração e a tramitação de inquérito policial sem a supervisão do Tribunal Regional não acarretam, por si só, nulidade por violação à prerrogativa de foro. Na hipótese, não foram realizados atos vinculados à reserva*

*de jurisdição. Eventuais vícios do procedimento investigatório não infirmam o subseqüente processo criminal, no qual se desenvolve atividade instrutória própria. Precedentes. 5. A orientação jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal é de que o habeas corpus não pode ser utilizado como sucedâneo de recurso previsto no ordenamento jurídico ou de revisão criminal, salvo hipóteses excepcionais ausentes no caso concreto. Precedente. 6. Revogação da liminar anteriormente concedida. Determinação para que o Tribunal Regional Eleitoral do Amapá dê regular prosseguimento à Ação Penal nº 991-71.2009.6.03.0000. 7. Ordem de habeas corpus denegada. Agravo interno do Ministério Público prejudicado. (TSE, HC 600087-39/AP, Rel. Min. Roberto Barroso, Julgado 13/06/2019, DJE 12/08/2019)*

Por fim, quanto à aplicação do entendimento firmado na AP nº 937/RJ no âmbito eleitoral, determinou-se que o foro por prerrogativa de função é aplicado apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e, principalmente, relacionados às funções desempenhadas. A ressalva seria somente sobre decisões proferidas com base na jurisprudência anterior que, nos termos da QO-Inq n. 687/SP-STF, referenciada no voto do Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, tem, como desiderato, evitar o manejo indiscriminado de revisões criminais em razão de viragem jurisprudencial, preservando, desse modo, decisões judiciais já alcançadas pelo manto da preclusão. Nesse sentido: TSE, RESPE – Agravo Regimental em Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral nº 22058 – SALVADOR – BA, Acórdão de 27/08/2019, Relator Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, DJE – Diário de justiça eletrônico, 11/10/2019.

## **2. Cota racial: novidade do TSE ratificada pelo STF**

Em março de 2018, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria de votos, que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres, previsto no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições).

Em sentido semelhante, em 25 de agosto do corrente ano, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, em resposta à consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000 apresentada pela deputada Benedita da Silva e pelo Instituto Educafro, definiu que candidatos negros terão direito a distribuição de verbas públicas para financiamento de campanha e tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão em patamares mínimos e proporcionais.

No sodalício, restou vencido o ministro Tarcísio Vieira de Carvalho, que entendeu que não há omissão legislativa capaz de motivar a tomada da ação afirmativa pelo Judiciário, uma vez que há projetos de lei sobre o tema tramitando no Congresso.

A Corte Superior Eleitoral, entretanto, descartou a imposição de reserva de vagas nos partidos políticos para candidatos negros, como ocorre nos casos da cota de gênero, em que, por lei, 30% das vagas devem ser ocupadas por pessoas do mesmo sexo.

Ainda, por maioria, o Plenário da Corte positivou três outros quesitos, quais sejam:

- 1) As formas de distribuição dos recursos financeiros e tempo em rádio e TV deverão ser na ordem de 50% para as mulheres brancas e outros 50% para as mulheres negras, conforme a distribuição demográfica brasileira;
- 2) É possível determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando 30% como percentual mínimo, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e
- 3) É possível a distribuição proporcional do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para os negros, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, nos mesmos termos do entendimento da Corte para a promoção da participação feminina.

No entanto, na sequência, o TSE, por maioria de votos, entendeu pela necessidade de postergação dos efeitos daquilo que foi decidido na Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000 a partir das eleições de 2022, mediante a edição de Resolução, nos termos do voto vencedor do Ministro Og Fernandes, acompanhado pelos Ministros Luís Felipe Salomão, Tarcísio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos. Com efeito, o Ministro Og Fernandes propôs a aplicação do princípio da anualidade previsto no art. 16 da Constituição,

asseverando que alterar as regras com tamanha proximidade para as convenções partidárias, que ocorreriam em menos de uma semana – de 31 de agosto a 16 de setembro –, poderia ter efeitos perversos.

Em seu voto, o Ministro Og Fernandes ainda ressaltou que o TSE precisaria de tempo de estudo para discutir, dirimir e elaborar Resoluções acerca de alguns pontos referentes à aplicação da decisão nas eleições, tais como: questão da autodeclaração racial e eventual impugnação; consequências da inobservância pelos partidos; e limites de atuação dos magistrados quanto ao tema.

Ocorre que, em 9 de setembro corrente ano, na ADPF 738 proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) perante o Supremo Tribunal Federal, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski deferiu medida cautelar, ad referendum do Plenário do Supremo Tribunal Federal para determinar a imediata aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, nos exatos termos da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta nº 600306-47, ainda nas eleições de 2020.

Posteriormente, o Ministro Relator da ADPF 738, considerando a notícia de que os partidos políticos, reunidos com o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, o Ministro Luís Roberto Barroso, na tarde do dia 23 de setembro de 2020, expressaram a necessidade de orientação acerca da maneira adequada de cumprimento imediato da medida cautelar deferida, e considerando, ainda, a competência do Tribunal Superior Eleitoral de organizar, realizar e acompanhar a realização das eleições, bem como de proceder à fiscalização da correta aplicação dos recursos destinados aos candidatos, entendeu conveniente complementar a medida liminar deferida, com vistas a conferir maior segurança a todos os envolvidos.

Com efeito, esclareceu que a cautelar anteriormente concedida deverá ser cumprida com a adoção das seguintes diretrizes, sem prejuízo de oportuna regulamentação do tema por parte do TSE:

- 1. O volume de recursos destinados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero, e não de forma global. Isto é, primeiramente, deve-se distribuir as candidaturas em dois grupos – homens e mulheres. Na sequência, deve-se estabelecer o percentual de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidaturas de*

*homens negros em relação ao total de candidaturas masculinas. Do total de recursos destinados a cada gênero é que se separará a fatia mínima de recursos a ser destinada a pessoas negras desse gênero;*

*2. Ademais, deve-se observar as particularidades do regime do FEFC e do Fundo Partidário, ajustando-se as regras já aplicadas para cálculo e fiscalização de recursos destinados às mulheres;*

*3. A aplicação de recursos do FEFC em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em âmbito nacional. Assim, o cálculo do montante mínimo do FEFC a ser aplicado pelo partido, em todo o país em candidaturas de mulheres negras e homens negros será realizado a partir da aferição do percentual de mulheres negras, dentro do total de candidaturas femininas, e de homens negros, dentro do total de candidaturas masculinas. A fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos será realizada, apenas, no exame das prestações de contas do diretório nacional, pelo TSE;*

*4. A aplicação de recursos do Fundo Partidário em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em cada esfera partidária. Portanto, havendo aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas, o órgão partidário doador, de qualquer esfera, deverá destinar os recursos proporcionalmente ao efetivo percentual (i) de candidaturas femininas, observado, dentro deste grupo, o volume mínimo a ser aplicado a candidaturas de mulheres negras; e (ii) de candidaturas de homens negros. Nesse caso, a proporcionalidade será aferida com base nas candidaturas apresentadas no âmbito territorial do órgão partidário doador. A fiscalização da aplicação do percentual mínimo será realizada no exame das prestações de contas de campanha de cada órgão partidário que tenha feito a doação.*

Por 10 votos a um, o Plenário do STF encerrou julgamento sobre critério racial para divisão de tempo de propaganda no rádio e na televisão, e

do fundo eleitoral já no pleito deste ano, que acontece em 15 de novembro, referendando a medida liminar deferida pelo Ministro Relator Ricardo Lewandowski. O único voto divergente foi o do Ministro Marco Aurélio, asseverando que esse tipo de deliberação cabe ao Congresso Nacional e não ao Supremo Tribunal Federal. Segundo o Ministro, a criação de ações afirmativas são “opção político-legislativa” e “o tratamento conferido à defesa dos direitos da população negra e das questões de raça deve considerar o arcabouço normativo. Ausente disciplina, não se justifica a atuação como legislador positivo, no sentido de prescrever medidas direcionadas a promover candidaturas de pessoas negras”.

### 3. Litisconsórcio passivo

#### 3.1. Litisconsorte necessário entre os candidatos componentes da chapa majoritária

Inicialmente, o Tribunal Superior Eleitoral entendia ser desnecessária a citação do vice-candidato a cargo majoritário para a composição do polo passivo de tais ações, de maneira que, quando não incluído na inicial, cabia a ele o acompanhamento da citação do candidato principal.

A mudança de posicionamento deu-se com o julgamento do RCD 703/SC, no qual a Corte Superior reconheceu a existência de litisconsórcio necessário entre os candidatos componentes da chapa majoritária, acordando, no caso, por maioria de votos, em chamar o processo à ordem para determinar a citação do Vice-Governador, declarando insubsistentes atos praticados naquele processo à sua revelia.

*RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO E USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. NÃO OCORRÊNCIA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL E PUBLICIDADE NÃO INSTITUCIONAL. VEICULAÇÃO NA IMPRENSA ESCRITA. AUSÊNCIA DE PROVA DA EXTENSÃO DAS IRREGULARIDADES. FALTA DE POTENCIALIDADE PARA DESEQUILIBRAR O PLEITO. ENVIO DE PROJETO DE LEI ÀS VÉSPERAS DO SEGUNDO TURNO. ATO REGULAR DE GOVERNO. AUSÊNCIA DE PROVAS DE FALTA DE ESTUDO PRÉVIO DO IMPACTO DA RENÚNCIA FISCAL. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. NÃO CONFIGURAÇÃO. 1. [...] 3. A alteração no entendimento jurisprudencial a respeito*

*da qualidade em que o vice integra a relação processual na qual se questiona o diploma do titular do cargo eletivo não poderia causar surpresa aos jurisdicionados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, notadamente diante do fato de que, antes da decisão exarada no caso destes autos, não se vislumbrava a necessidade de o vice integrar a lide como litisconsorte passivo necessário (ERCED 703/SC, Rel. Min. Março Aurélio, Rel. designado Min. Carlos Ayres Britto, DJ de 3.6.2008). 4. Em razão da unicidade monolítica da chapa majoritária, a responsabilidade dos atos do titular repercute na situação jurídica do vice, ainda que este nada tenha feito de ilegal, comportando-se exemplarmente (RCED 671/MA, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJ de 11.12.2007; REspe 25.586/SP, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJ de 6.12.2006). [...] 10. Não tendo ficado comprovado o descumprimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, não há abuso de poder político na redução de impostos que se insere dentro do contexto de planejamento governamental, sem prejuízo ao erário (RO 733/GO, Rel. Min. Fernando Neves, DJ de 21.6.2004). 11. Necessária a existência de ato capaz de determinar ao julgador a imposição da multa por litigância de má-fé do recorrente, que se caracteriza pela presença de narração de fato distinto do efetivamente ocorrido com o propósito de burlar o julgado e prejudicar o adversário (RHC 97/SP, Rel. Min. José Delgado, DJ de 22.8.2006). No caso, não era indispensável a referência a revogação de liminar deferida em ação popular ou a improcedência de ação de investigação, pois, ambas não interferem no deslinde da presente controvérsia. 12. Recurso contra expedição de diploma julgado improcedente. (TSE – RCED nº 703/SC, Relator: Min. FELIX FISCHER, Data de Julgamento: 28/05/2009, DJE – Diário da Justiça Eletrônico, v. 166/2009. Data de Publicação: 01/09/2009, p. 38-39)*

A propósito, destaco o seguinte trecho, no qual o Ministro Marcelo Ribeiro enuncia o motivo pelo qual entendeu que o vice deveria ser ouvido

nos autos de recurso contra expedição de diploma ajuizado em desfavor do titular do mandato:

*Neste ponto, entendo que aquele que sofrerá, diretamente, as consequências de uma demanda devem, necessariamente, integrar o pólo passivo. No caso, é indubitoso que a eventual cassação do diploma do governador importará a cassação do vice, pois, nos termos da jurisprudência desta Corte, a chapa é una e indivisível. Atingir a esfera jurídica de alguém sem dar-lhe a oportunidade de se defender agride, a meu sentir, tanto princípios constitucionais, como os da ampla defesa e devido processo legal, como infraconstitucionais”. (TSE – RCEd nº O 703/SC. Ministro Marcelo Ribeiro. fl. 1.374)*

Nesse caso, privilegia-se o princípio da indivisibilidade ou da unidade monolítica da chapa majoritária. De acordo com referido princípio, a eleição do vice ocorre por arrastamento, em razão da eleição do titular, de modo que não há como separar-se as situações jurídicas do vice e do titular, se o vício que se imputa ao titular decorreu do processo eleitoral.

E este regime jurídico da unicidade monolítica, que consagra o princípio da indivisibilidade da chapa majoritária, passou a ser reconhecido pelo TSE em diversos outros julgados, dentre os quais podemos destacar:

*[...] À luz do princípio da indivisibilidade da chapa única majoritária, nem a presença do vice na relação processual nem a formação de litisconsórcio, seja no pólo ativo, seja no pólo passivo, autorizam arrolar testemunhas acima do permissivo legal, pois “o mandato do vice é regido por uma relação jurídica de subordinação ao mandato do prefeito” (REspe nº 25.839/PI, rel. Min. Cesar Asfor Rocha). 4. Agravos desprovidos. (RCEd 671/MA, rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJ de 11.12.2007)*

*[...] Em razão do princípio da indivisibilidade da chapa única majoritária, o cancelamento do registro do titular, após o pleito, atinge o registro do vice, acarretando a perda do diploma de ambos. [...] –*

*Recursos a que se nega provimento. (REspe 25.586/SP, rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJ de 6.12.2006)*

**AGRAVOREGIMENTAL. RECURSOESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2008. PREFEITA. REPRESENTAÇÃO. ABUSO DE PODER. CONDUTA VEDADA. ART. 73 DA LEI 9.504/97. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DO VICE-PREFEITO. DECADÊNCIA DO DIREITO DE AÇÃO. NÃO PROVIMENTO. 1. Preliminarmente, não conheço do pedido de desistência formulado por Núbia Cozzolino (Protocolo nº 11.837/2013), pois embora se declare recorrente, figura na relação processual como recorrida. 2. **Há litisconsórcio passivo necessário entre titular e vice da chapa majoritária nas ações eleitorais que possam implicar a cassação do registro ou do diploma. Precedentes.** 3. Na espécie, a representação com fundamento no art. 73 da Lei 9.504/97 foi proposta somente contra o prefeito, sem determinação posterior de citação do vice-prefeito, impondo-se o reconhecimento da decadência do direito de ação. 4. **Cumpra aos órgãos da Justiça Eleitoral evitar entendimentos conflitantes durante a mesma eleição, em homenagem à segurança jurídica. Nesse sentido, o entendimento firmado a partir do julgamento da Questão de Ordem no RCED 703 não ocasionou surpresa aos jurisdicionados, pois constituiu primeira manifestação do TSE sobre o tema e só foi aplicado às ações propostas posteriormente. Precedentes.** 5. No caso dos autos, a AIJE foi proposta em 25.8.2008, ou seja, após a definição do novo entendimento jurisprudencial, sendo obrigatória, portanto, a citação do vice-prefeito. 6. Agravo regimental não provido. (TSE – AgR-REspe: 784884 RJ, Relator: Min. JOSÉ DE CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 06/06/2013, DJE – Diário de justiça eletrônico, v. 117, Data de Publicação: 24/6/2013. p. 59)**

*[...] o candidato supostamente beneficiado pelo abuso de poder é parte legítima para figurar no polo passivo de ação de investigação judicial eleitoral,*

*ainda que a conduta investigada não seja a ele atribuída. (AIJE nº 0601834-34/DF, rel. Min. Jorge Mussi, DJe 26 set. 2019)*

### **Súmula nº 38/TSE:**

“Nas ações que visem à cassação de registro, diploma ou mandato, há litisconsórcio passivo necessário entre o titular e o respectivo vice da chapa majoritária”.

### Situações excepcionais em que se flexibilizou o entendimento sumulado (Súmula nº 38/TSE)

No exame da questão de ordem suscitada no julgamento dos ED-AgR-REspe nº 83-53/GO, concluído em 26.6.2018, o TSE consignou que a mitigação do princípio da unicidade da chapa majoritária pode ser excepcionado em situações bastante específicas:

*In casu, aponto 5 (cinco) circunstâncias que amparam a excepcionalidade do dogma da indivisibilidade da chapa. Em primeiro lugar, o indeferimento do registro de candidatura somente ocorreu em segunda instância, na sequência de uma decisão favorável prolatada pelo juiz de primeiro grau (i.e., em 02.09.2016), circunstância suficiente para que se presuma a boa-fé na permanência no pleito, frente à expectativa de resgate do primeiro provimento. Em segundo lugar, a chapa majoritária estava com seu registro deferido no prazo fatal para a substituição de candidatos. Em terceiro lugar, a rejeição do registro foi declarada às vésperas do certame (i.e., 26.09.2016), seis dias antes do pleito, excluindo-se do espectro de ação da formação política a possibilidade de substituição da candidata recusada. Em quarto lugar, o registro indeferido versa sobre condição de elegibilidade da Vice, cujo papel na captação de votos é, como se sabe, político e socialmente irrelevante. Em quinto lugar, não se tem notícia nos autos de ultraje à axiologia eleitoral, de modo que a opinião afirmada nas urnas é fruto incontestemente da livre vontade da comunidade envolvida.*

Como se observa, não estão presentes, na espécie, as circunstâncias extraordinárias aptas a amparar a excepcionalidade do dogma da indivisibilidade da chapa, sendo manifesta, portanto, a ausência de similitude fática entre os julgados citados nas razões recursais – incluído o precedente acima – e a situação narrada nos autos.

O entendimento foi endossado pela doutrina:

*subjacente a este posicionamento reside a premissa segundo a qual a Justiça Eleitoral, após o resultado das urnas, não pode se arvorar como o 3º turno dos pleitos, substituindo a preferência do eleitorado, titular que é da soberania, por escolhas pessoais, sem que se constatem violações contundentes e incontestes ao ordenamento eleitoral. (FUX; FRAZÃO, 2016, p. 116)*

### **Litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiado e o responsável pela prática do abuso do poder político**

Posteriormente, no julgamento do REspe nº 84356, DJE de 2.9.2016, o TSE firmou o entendimento, aplicável nas Eleições de 2016, de que é **obrigatória a formação de litisconsórcio passivo** nas ações de investigação judicial eleitoral que apontem a prática de abuso do poder político, as quais devem ser propostas contra **os candidatos beneficiados e os agentes públicos envolvidos nos fatos ou nas omissões a serem apuradas.**

*ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DO PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. CANDIDATO BENEFICIADO. RESPONSÁVEL. AGENTE PÚBLICO. JURISPRUDÊNCIA. ALTERAÇÃO. SEGURANÇA JURÍDICA. 1. Até as Eleições de 2014, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral se firmou no sentido de não ser necessária a formação de litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiado e o responsável pela prática do abuso do poder político. Esse entendimento, a teor do que já decidido para as representações que versam sobre condutas*

*vedadas, merece ser reformado para os pleitos seguintes. 2. A revisão da jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral deve ser prospectiva, não podendo atingir pleitos passados, por força do princípio da segurança jurídica e da incidência do art. 16 da Constituição Federal. 3. Firma-se o entendimento, a ser aplicado a partir das Eleições de 2016, no sentido da obrigatoriedade do litisconsórcio passivo nas ações de investigação judicial eleitoral que apontem a prática de abuso do poder político, as quais devem ser propostas contra os candidatos beneficiados e também contra os agentes públicos envolvidos nos fatos ou nas omissões a serem apurados. 4. Tendo sido as provas dos autos devidamente analisadas pela Corte Regional, não há omissão ou contradição no acórdão recorrido, mas apenas decisão em sentido contrário à pretensão recursal. Violação ao art. 275 afastada. 5. A condenação por captação ilícita de sufrágio (Lei nº 9.504/97, art. 41-A) exige a demonstração da participação ou anuência do candidato, que não pode ser presumida. Recurso provido neste ponto. 6. O provimento do recurso especial para afastar a prática de captação ilícita de sufrágio não impede que os fatos sejam analisados sob o ângulo do abuso de poder, em face do benefício auferido, o qual ficou configurado na hipótese dos autos em razão do uso da máquina administrativa municipal, mediante a crescente concessão de gratificações no decorrer do ano eleitoral, com pedido de votos. 7. A sanção de inelegibilidade tem natureza personalíssima, razão pela qual incide somente perante quem efetivamente praticou a conduta. Recurso provido neste ponto para afastar a inelegibilidade imposta ao candidato beneficiado, sem prejuízo da manutenção da cassação do seu diploma. Ação cautelar e mandado de segurança julgados improcedentes, como consequência do julgamento do recurso especial. (TSE – REspe nº 84356 JAMPRUCA – MG, Relator: JOÃO OTÁVIO DE NORONHA. Data de Julgamento: 21/06/2016, DJE – Diário de justiça eletrônico, v. 170. Data de Publicação: 02/09/2016. p. 73/74)*

Como regra, ficou assentada a seguinte tese:

*Fixado, por maioria, o entendimento de que, para as Eleições 2016, exige-se a formação de litisconsórcio passivo necessário, também em caso de abuso do poder econômico, entre os candidatos beneficiados e quem, no momento da propositura da ação, seja apontado como responsável pelo ilícito. Para aferição da necessidade de litisconsórcio passivo, é suficiente a aplicação da teoria da asserção, devendo integrar o polo passivo da ação as pessoas às quais seja diretamente atribuída, na petição inicial, a prática de condutas ilícitas. (REspe 32503, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE, 28 nov. 2019 – grifo nosso)*

E, na linha da jurisprudência da Corte, a obrigatoriedade de inclusão no polo passivo do autor do ilícito não se restringe ao agente público responsável pela prática abusiva, pois também o particular que tenha cometido o ilícito eleitoral poderá sofrer as sanções previstas na legislação eleitoral, devendo integrar o polo passivo em AIJE no qual se apure abuso do poder econômico.

Destaque-se o seguinte precedente:

*Fixado, por maioria, o entendimento de que, para as Eleições 2016, exige-se a formação de litisconsórcio passivo necessário, também em caso de abuso do poder econômico, entre os candidatos beneficiados e quem, no momento da propositura da ação, seja apontado como responsável pelo ilícito. (REspe 325-03, rel. Ministro Luís Roberto Barroso, DJE, 28 nov. 2011)*

Do mesmo modo: REspe 624-54, rel. Min. Jorge Mussi, DJE de 11.5.2018.

Entretanto, em 2018, foi sinalizada a necessidade de se revisitar a referida jurisprudência pacífica do Tribunal Superior Eleitoral, vigente ainda no pleito de 2016, para que o tema deixasse de ser decidido de maneira uniforme e inafastável em todos os casos e passassem a ser adotados temperamentos que permitissem, de forma fundamentada, afastar a possibilidade de decadência da demanda eleitoral naqueles casos em que a omissão da parte no polo passivo pudesse ensejar a nulidade dos atos praticados.

Destarte, no julgamento do REspe 501-20, em acórdão de redação do Min. Luís Roberto Barroso (DJE de 26.6.2019), a Corte destacou a necessidade de rever a jurisprudência dominante à época em relação à obrigatoriedade de formação de litisconsórcio passivo, entre os responsáveis pela prática do ato e os candidatos beneficiados nas AIJEs por abuso de poder, tanto político como econômico.

Doador é admitido apenas como terceiro envolvido:

*[...] no caso, o litisconsórcio foi regularmente observado pelo autor da ação ao incluir no polo passivo tanto aquele a quem imputou a responsabilidade pelo abuso do poder econômico como os candidatos beneficiados [...]. Posterior conclusão sobre a necessidade de participação de terceiro que não foi incluído como réu na demanda não implica decadência. (REspe 501-20, rel. Min. Admar Gonzaga, redator designado para o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 26.6.2019)*

Voto recente que mobiliza o mesmo entendimento:

*ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PROCEDÊNCIA. CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS. PREFEITO E VICE-PREFEITO. INELEGIBILIDADE. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. CAIXA DOIS DE CAMPANHA. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. Descabe invocar a referida jurisprudência pacífica do Tribunal Superior Eleitoral – vigente ainda no pleito de 2016 e cuja revisitação da questão já foi sinalizada ao pleito de 2018 – a fim de que o tema seja decidido de maneira uniforme e inafastável em todos os casos, sem temperamentos que permitam, de forma fundamentada, afastar a pretendida extinção da demanda eleitoral. [...] 10. É irrepreensível a manifestação do Ministério Público, no sentido de que ‘não é possível atribuir culpa pela prática de ‘caixa dois’ ao doador por não ter este poder de gestão sobre o dinheiro cedido. Afinal, quem tem responsabilidade sobre a correta aplicação dos recursos, ainda que provenientes de fonte vedada, é o candidato. Ele é*

*quem poderá utilizar contabilidade paralela na fase de arrecadação ou mesmo ao' [despender] a quantia' (ID 24590188, p. 16). 11. As sanções previstas no art. 22 da LC 64/90 deverão ser impostas àqueles que se utilizaram de forma abusiva de recursos irregulares para a campanha eleitoral, de acordo com os fatos narrados na inicial, independentemente da conduta do doador, que deve ser apurada pelos meios próprios. 12. Não há falar em litisconsórcio passivo necessário, pois, neste caso, o doador não concorreu para a prática abusiva de utilização indevida de recursos para a campanha eleitoral, tendo figurado apenas como terceiro envolvido. [...] 20. A reforma do julgado regional, para concluir que a candidata a prefeito não praticou a conduta ilícita nem teve conhecimento dos fatos, demandaria o indevido reexame de provas, providência inviável nesta seara, a teor do verbete sumular 24 do TSE. Agravo regimental a que se nega provimento. (TSE – RESPE: 06017287920186220000 PIMENTA BUENO – RO, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos, Data de Julgamento: 01/07/2020. DJE – Diário de justiça eletrônico, Data de Publicação: 13/08/2020)*

## **Parte II – Medidas administrativas**

### **1. Importância do partido no combate à desinformação**

#### **1.1 Contextualização do problema da desinformação**

A partir da revolução digital, do crescente acesso à internet e das suas plataformas (redes sociais em geral) a notícia se tornou instantânea e imediata. Todos passamos a ser vetores da notícia.

Indiferentemente, veículos como a televisão e o rádio têm perdido protagonismo como canais de divulgação dos fatos e difusores também da propaganda eleitoral.

A ideia de ampla liberdade de expressão, constitucionalmente garantida, é fascinante e contagiante, e um post pode atingir milhares de pessoas, a maioria desconhecidas do próprio autor.

O que é muito positivo trouxe, contudo, a difusão de males, muitas vezes de má-fé. Muitos ainda desprezam, talvez por entenderem protegidos em seus recintos, a existência de modernos mecanismos de rastreamento e localização da origem das divulgações eletrônicas, incluindo o seu próprio percurso.

As *fake news* sempre existiram, contudo, a internet e as redes sociais as tornaram verdadeiros “tsunamis”, dada a velocidade de propagação. Reputações têm sido abaladas, muitas vezes de forma irreparável, principalmente nas eleições de pequenos municípios.

A problemática é mundial e não atinge apenas o Brasil.

Apesar das ferramentas de controle e das duras sanções já previstas em nosso ordenamento legal, o devido processo legal não consegue acompanhar a velocidade da desinformação difundida.

Em regra, o Judiciário Eleitoral precisa ser provocado, oportunizar o contraditório para somente em seguida decidir. Muitas vezes a sanção pode tardar, de modo que um resultado eleitoral seja, num primeiro momento, comprometido. Eventual punição do beneficiado pela divulgação à desinformação, por si só, não resgatará plenamente o estado anterior.

Tal fenômeno emergiu a partir do pleito do ano 2016, acentuado em 2018 e inspira muita preocupação nas eleições de 2020, notadamente considerando a possibilidade de o início da divulgação da falsa notícia ultrapassar a própria jurisdição nacional.

Atenta ao fenômeno, a Justiça Eleitoral (TSE e TREs) não de hoje vem lutando incessantemente para coibir e punir tão nefasta prática. Congressos, seminários, grupos do trabalho, canais de denúncias e de checagem de informações e o próprio engajamento da sociedade civil têm sido constantes.

## **1.2 Programa de enfrentamento à desinformação com foco nas eleições 2020**

Trata-se de programa composto por partidos políticos e entidades públicas e privadas, que se uniram para enfrentar os efeitos negativos provocados pela desinformação no processo eleitoral brasileiro. A iniciativa foi lançada pela presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Ministra Rosa Weber, em agosto de 2019.

O programa é organizado em seis eixos temáticos: “Organização interna”, “Alfabetização Midiática e Informacional”, “Contenção

à Desinformação”, “Identificação e Checagem de Desinformação”, “Aperfeiçoamento do Ordenamento Jurídico” e “Aperfeiçoamento de Recursos Tecnológicos”.

### **1.2.1 Organização interna**

O eixo “Organização interna” visa à integração e à coordenação entre os níveis e as áreas que compõem a estrutura organizacional da Justiça Eleitoral e a definição das respectivas atribuições contra a desinformação.

### **1.2.2 Alfabetização midiática**

O de “Alfabetização Midiática e Informacional” busca a capacitação de pessoas para identificar e checar uma desinformação, além de estimular a compreensão sobre o processo eleitoral.

### **1.2.3 Contenção à desinformação**

No tópico “Contenção à Desinformação”, a meta é instituir medidas concretas para desestimular ações de proliferação de informações falsas.

### **1.2.4 Identificação e checagem de desinformação**

Já com o eixo “Identificação e Checagem de Desinformação”, o TSE busca o aperfeiçoamento e novos métodos de identificação de possíveis práticas de disseminação de conteúdos falaciosos.

### **1.2.5 Aperfeiçoamento do ordenamento jurídico**

Por sua vez, o eixo “Aperfeiçoamento do Ordenamento Jurídico” busca a revisão e o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico existente sobre a desinformação.

### **1.2.6 Aperfeiçoamento de recursos tecnológicos**

E, por fim, o tópico “Aperfeiçoamento de Recursos Tecnológicos”, visa ao desenvolvimento e ao aprimoramento de recursos de tecnologia

da informação e das comunicações idôneos para a identificação de práticas de desinformação e a divulgação das respectivas contrainformações.

### 1.3. Resolução TSE 23.610

A conscientização quanto à checagem da informação, principalmente por aquele que recebe e compartilha o *post* é o caminho para o arrefecimento paulatino até desaparecimento desse *tsunami*. Tal premissa, por óbvio, se aplica ao próprio candidato ou pré-candidato, simpatizantes e apoiadores, e, inclusive, assim é exigida pela Resolução TSE 23.610, sem prejuízo de responsabilidade penal (art. 9º).

A Resolução TSE 23.610, que trata da propaganda eleitoral, do horário eleitoral gratuito e das condutas ilícitas praticadas em campanha trouxe várias inovações para a Eleição 2020, merecendo destaque o poder de polícia conferido ao juiz eleitoral quanto à possibilidade de remoção de propaganda irregular na internet, até mesmo de ofício (art. 8º).

A norma também trata de medidas de combate à desinformação, aí incluindo a vedação da contratação ou realização de disparo em massa de propaganda eleitoral em plataformas pagas na internet, a exemplo do popular WhatsApp. O art. 9º exige que ao publicar conteúdos em sua propaganda eleitoral, inclusive veiculados por terceiros, o candidato, o partido ou a coligação deve verificar a procedência da informação. Se a divulgação for comprovadamente inverídica, caberá direito de resposta ao prejudicado/ofendido, sem prejuízo da eventual responsabilização penal do responsável.

A propósito, a Resolução TSE 23.610 prevê multas além de fazer referência aos tipos penais previstos na legislação federal (Código Eleitoral e Lei das Eleições).

Assim, é sempre oportuno lembrar que, tanto o autor da notícia falsa como seus propaladores, estão sujeitos à severas sanções, inclusive de ordem penal. Uma *fake news* é, portanto, crime!

É preciso, contudo, ressaltar casos eivados de imunidade parlamentar, e desde que a manifestação efetivamente ocorra no exercício do mandato. Tal aspecto, por certo, será palco de intensos debates nas Cortes Eleitorais, exigindo dos julgadores dirimir se ocorridas, ou não, no ambiente e/ou no exercício legislativo.

Uns defendem que uma *fake news* se caracteriza quando inteiramente falsa; já outros conjecturam que a desinformação, sendo parcialmente

verdadeira, já seria uma *fake news*, mas também há quem defenda que uma *fake news* somente se caracteriza se presente o interesse de prejudicar (dolo).

É de suma importância lembrar que a falsa notícia está umbilicalmente ligada aos crimes contra a honra: calúnia eleitoral (imputar crime, 6 meses a 2 anos e multa, art. 324 do Código Eleitoral), injúria eleitoral (ofender, art. 326 do Código Eleitoral, detenção de até 6 meses e multa) e difamação eleitoral (deturpar fato verdadeiro, art. 325 do Código Eleitoral, 3 meses a 1 ano e multa).

Ao lado disso, a novel Lei 13.834/2019, acrescentou o art. 326-A ao Código Eleitoral, tipificando a denúncia caluniosa com finalidade eleitoral, prevendo pena de prisão de 2 meses a 8 anos.

Trata-se de uma norma do tipo aberto e justamente a partir das Eleições 2020 que a Justiça Eleitoral passará a interpretá-la com profundidade. Registro, porém, que o legislador de 2019 perdeu uma grande oportunidade ao não agravar os crimes de calúnia eleitoral, injúria eleitoral e difamação eleitoral quando propagados por meio de ambiente eletrônico.

Não custa rememorar que a partir da reforma de 2009, seguida das alterações de 2013 e 2017, o art. 57 da Lei das Eleições também foi desdobrado, surgindo os arts. 57A a 57-J para regular a propaganda na internet, estabelecendo o permitido e o vedado, fixando multas, sem prejuízo das sanções civis e criminais.

Portanto, já há arcabouço normativo suficiente a coibir e sancionar as *fake news*, sendo desnecessária a edição de novas normas, como pretendem os variados projetos de lei que atualmente tramitam no congresso nacional.

Assim, o maior desafio em 2020 foi a observância à ética eleitoral, à checagem prévia e à conscientização da sociedade quanto aos nefastos efeitos decorrentes da difusão da desinformação em prejuízo próprio, dela, sociedade e eleitor, aí incluindo a certeza de que em situações específicas certamente haverá severa punição não só dos candidatos.

O resultado colhido com esse trabalho foi produtor. As plataformas mostraram-se preocupadas com os danos oriundos da desinformação e foi possível estabelecer frutífera parceria entre o Tribunal Superior Eleitoral e estas para que fossem estabelecidas medidas de esclarecimento ao cidadão e eleitor com o objetivo de esclarecimento de falsas informações que visavam desprestigiar e desqualificar às instituições e o processo eleitoral.

Surge, agora, o novo desafio de continuidade do trabalho para as eleições de 2022, quando se imagina nova onda de notícias falsas, inclusive, já iniciadas com ataques ao sistema eletrônico de votação, no interesse de descredenciar a democracia brasileira.

## **2. Plano de segurança sanitária para as eleições municipais de 2020**

A pandemia da SARS-CoV-2 afetou inevitavelmente a organização e a realização das eleições municipais de 2020.

Inicialmente, o conhecimento científico e médico sobre a covid-19, proveniente de estudos nacionais e internacionais, não permitiu estimar de forma acurada quando haveria condições epidemiológicas ideais no Brasil para a realização de eleições.

Todavia, especialistas (sanitaristas, biólogos, infectologistas, epidemiologistas, entre outros) consultados pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Congresso Nacional estimaram que, durante o mês de novembro, o número de novos casos de covid-19 em grande parte do Brasil estaria em decréscimo ou estabilizado em níveis baixos, sem tendência de crescimento exponencial.

Por isso, alcançaram consenso no sentido de que seria conveniente e necessário adiar em algumas semanas a data das eleições municipais de 2020, originalmente marcadas para o mês de outubro de 2020.

Assim, com base na opinião de cientistas e especialistas da área médica e após consulta a diversas entidades da sociedade civil, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 107, que “adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos”.

De acordo com a Emenda Constitucional, as eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver.

A emenda previu, ainda, que, no caso de as condições sanitárias de um Estado ou Município não permitirem a realização das eleições nas datas previstas, o Congresso Nacional poderá designar novas datas para a realização do pleito, observando-se, como data-limite, o dia 27 de dezembro de 2020.

O adiamento das eleições municipais pelo prazo mínimo necessário para realizá-las com menor risco à saúde pública, mantendo a realização da votação em 2020, de modo a evitar a prorrogação de mandatos dos eleitos em 2016, consistiu em medida capaz de compatibilizar dois bens jurídicos relevantes.

De um lado, preserva-se o princípio democrático, o qual (i) requer a realização de eleições livres, justas e periódicas e (ii) impõe a temporariedade dos mandatos eletivos, preservando o direito dos eleitores de escolherem os seus representantes. De outro lado, tutelam-se os direitos à vida e à saúde da população, tanto (i) pela realização do pleito em data na qual haja maior controle epidemiológico da doença, quanto (ii) pela concessão de mais tempo para que a Justiça Eleitoral adote medidas e protocolos sanitários e adapte seus procedimentos e processos para permitir a mitigação do risco de disseminação da Covid-19 durante as eleições de 2020. Portanto, o adiamento das eleições pela EC nº 107/2020 assegura, ao mesmo tempo, a vitalidade e a saúde da democracia brasileira e a saúde, o bem-estar e a segurança da população.

Diretriz definida pelo TSE: preservação da saúde de eleitores, mesários, colaboradores, servidores, magistrados e todas as demais pessoas envolvidas no pleito é a prioridade da Justiça Eleitoral, de modo a justificar a adoção do máximo de zelo no planejamento das medidas de proteção sanitária e na organização das seções eleitorais e dos locais de votação.

Nesse contexto, o Tribunal Superior Eleitoral constituiu, em julho de 2020, a Consultoria Sanitária para a Segurança do Processo Eleitoral de 2020 (Consultoria Sanitária), formada pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), o Hospital Israelita Albert Einstein e o Hospital Sírio Libanês.

Seu objetivo foi o de realizar uma avaliação de riscos à saúde pública no processo de votação, bem como desenvolver os procedimentos e protocolos sanitários a serem adotados para proporcionar o mais alto grau de segurança possível para os eleitores, mesários e demais colaboradores da Justiça Eleitoral, em razão das preocupações de saúde pública advindas da covid-19.

Durante os meses de julho e agosto de 2020, a Consultoria Sanitária, liderada pelo Dr. David Uip, do Hospital Sírio Libanês, pelo Dr. Luis Fernando Aranha Camargo, do Hospital Israelita Albert Einstein, e pela Dra. Marília Santini, da Fiocruz, reuniu-se semanalmente com o Ministro Luís Roberto Barroso e outros membros da equipe do Tribunal Superior Eleitoral.

A partir de tais reuniões, foram elaborados os protocolos, as medidas e as recomendações emitidas pela Consultoria Sanitária para a realização das eleições municipais no contexto da pandemia, as quais foram

sintetizadas no Plano de Segurança Sanitária para as Eleições Municipais de 2020 (Plano de Segurança Sanitária).

## **2.1. Premissas do plano**

1. A Sars-Cov-2 continua com transmissão ativa comunitária no Brasil, de modo a justificar a adoção de medidas sanitárias preventivas.

2. A transmissão do SARS-Cov-2 se dá principalmente por meio de contato de uma pessoa não infectada com secreções respiratórias de uma infectada, seja pela proximidade física, seja por contato com objetos ou superfícies contaminadas.

3. As principais formas de prevenção da infecção incluem (i) distanciamento físico, (ii) uso de proteção e outras barreiras físicas sobre a boca e o nariz, (iii) higienização das mãos, dos objetos e das superfícies e (iv) identificação e isolamento de indivíduos infectados.

4. Existem grupos de pessoas com maior risco de apresentar quadros mais graves da covid-19, por sua idade ou suas condições de saúde. Para fins deste plano, será considerada população de maior risco aquela com idade igual ou superior a 60 anos.

## **Objetivo**

O Plano de Segurança Sanitária foi desenvolvido com o objetivo de definir as medidas de proteção à saúde pública a serem implementadas durante as eleições municipais de novembro de 2020, no contexto da pandemia da covid-19, bem como minimizar os riscos de transmissão da doença.

## **2.2. Medidas adotadas**

### **2.2.1 Ampliação do horário de votação e horários preferenciais**

A fim de reduzir o risco de aglomerações no dia da votação e distribuir melhor o fluxo de eleitores nos locais de votação, o tempo de votação no dia da eleição foi ampliado em 1 (uma) hora.

As eleições, que originalmente ocorriam das 8 (oito) horas às 17 (dezesete) horas, ocorreram em 2020 das 7 (sete) horas às 17 (dezesete) horas. Esclareça-se que, de acordo com as regras já em vigor, a votação poderia

continuar após esse horário, tendo em vista que o encerramento da votação apenas se dá após o atendimento de todos os eleitores presentes na fila da seção eleitoral às 17 (dezesete) horas, mediante distribuição de senhas.

A opção por antecipar o horário de início da votação se justificou por dois fatores principais.

Em primeiro lugar, análise estatística realizada apontou que a maior movimentação de eleitores no dia da eleição tradicionalmente se dá durante o período da manhã.

Em segundo lugar, diversos municípios brasileiros e locais de votação de difícil acesso apresentam dificuldades de segurança e/ou logística que tornariam inviável o término da votação após o pôr do sol ou em horário mais avançado.

Ademais, foi estabelecido, no início da votação, horário preferencial para que eleitores maiores de 60 (sessenta) anos possam votar. A análise estatística realizada indicou que referido horário preferencial deveria ter a duração de 3 (três) horas, iniciando-se às 7 (sete) horas e encerrando-se às 10 (dez) horas.

## **2.2.2. Convocação, treinamento e trabalho dos mesários**

Os mesários convocados foram treinados, preferencialmente, por meios virtuais, incluindo a modalidade ensino à distância (EaD), aplicativo próprio para mesários e por meio da programação da TV Justiça. O treinamento dos mesários incluiu, inclusive, informações sobre as medidas e os protocolos sanitários adotados.

O plano estabeleceu que, no dia da eleição, os Tribunais Regionais Eleitorais poderiam, se julgassem necessário, definir turnos ou outra forma de rotação para o trabalho dos mesários, desde que, a todo tempo, permanecessem, no mínimo, três mesários em cada seção eleitoral.

## **2.2.3. Medidas de proteção pessoal e de distanciamento no dia da eleição**

### **2.2.3.1. Medidas gerais de proteção dos mesários**

Para proteção dos mesários, a Justiça Eleitoral providenciou e determinou o:

Fornecimento de máscaras de proteção facial em quantidade suficiente para que fossem substituídas a cada 4 (quatro) horas;

Fornecimento de viseiras plásticas (*face shields*);

Fornecimento de álcool em gel de uso individual para higienização das mãos;

Fornecimento de álcool 70% para higienização das superfícies (mesas e cadeiras) e objetos (canetas) na seção eleitoral, e

Demarcação de distanciamento mínimo de 1 (um) metro entre mesários e eleitores, que foi demarcado preferencialmente mediante o uso de fitas adesivas no chão.

### **2.2.3.2. Medidas gerais de proteção dos eleitores**

Para proteção dos eleitores, a Justiça Eleitoral estabeleceu:

Fornecimento de álcool em gel para as seções eleitorais em quantidade que permitisse que cada eleitor higienize as mãos antes e depois de votar;

Obrigatoriedade do uso de máscaras nas seções eleitorais e nos locais de votação;

Solicitação aos eleitores para que, quando possível, levassem a própria caneta para assinatura do caderno de votação e fornecimento de canetas higienizadas para os eleitores que precisarem;

Fornecimento de álcool 70% para higienização das superfícies (incluindo mesas e cadeiras) e dos objetos (incluindo canetas) na seção eleitoral;

Estabelecimento de distanciamento mínimo de 1 (um) metro nas filas, que foi demarcado preferencialmente mediante o uso de fitas adesivas no chão;

Redução dos pontos de contato entre eleitores e mesários, bem como com objetos e superfícies, com alterações no fluxo de votação (abaixo explicitadas), exibição do documento de identificação oficial com foto à distância e campanhas de estímulo para que eleitores levassem suas próprias canetas para assinar o caderno de votação;

Orientação aos eleitores que apresentassem febre ou tivessem sido diagnosticados com covid-19 nos 14 dias anteriores à data da eleição a não comparecer à votação, permitindo a posterior justificativa da ausência de voto por esse motivo.

#### **2.2.4. Medição de temperatura:**

Optou-se por não utilizar a medição de temperatura dos eleitores, tendo em vista (i) que a medida causaria provável aumento das filas e maior risco de aglomerações, e (ii) o custo-benefício da medida, considerando-se que sua implementação em todos os quase 100 (cem) mil locais de votação no Brasil exigiria dispêndio elevado de recursos e não seria capaz de detectar indivíduos infectados que fossem assintomáticos ou estivessem em período de incubação.

#### **2.2.5. Dispensa da biometria para identificação do eleitor**

A identificação biométrica do eleitor foi desabilitada e substituída pela apresentação de documento oficial com foto e assinatura do caderno de votação.

A dispensa da biometria se deu por duas razões principais:

(1) Em primeiro lugar, para reduzir a aglomeração e formação de filas de eleitores, tendo em vista que o uso da biometria poderia tornar a votação mais demorada, em razão da necessidade de higienização à cada colheita biométrica. Levantamento estatístico realizado pelo TSE apontou que, em eleições municipais nas quais o eleitor deve escolher candidatos para somente dois cargos, o tempo de habilitação biométrica do eleitor pode constituir mais da metade do tempo total de votação. O estudo identificou, assim, que a dispensa da habilitação biométrica tornaria possível um ganho considerável no que se refere ao fluxo de eleitores, minimizando o risco de formação de longas filas.

(2) Em segundo lugar, para reduzir os pontos de contato do eleitor com objetos e superfícies, já que a higienização constante do leitor biométrico poderia danificar o aparelho. Nesse sentido, a empresa responsável pela produção das urnas eletrônicas da Justiça Eleitoral emitiu relatório técnico em que informa a degradação do leitor de coleta digital nos modelos 2009 e 2010 – que representam 65,7% dos leitores biométricos – caso seja aplicado álcool 70% para sua higienização.

Por fim, esclareça-se que a exigência de assinatura do caderno de votação pelo eleitor se deu para equilibrar duas preocupações relevantes da Justiça Eleitoral.

De um lado, dar prioridade à saúde dos eleitores e à segurança sanitária do processo de votação. De outro lado, manter a segurança do processo de votação, garantindo a devida identificação do eleitor, já que as assinaturas no caderno de votação poderiam ser posteriormente auditadas para confirmação da sua autenticidade.

### 2.2.6. Justificativa no dia da eleição

Em razão da pandemia e da necessidade de evitar aglomerações nos locais de votação, a Justiça Eleitoral desenvolveu no aplicativo e-Título, que pode ser utilizado em qualquer smartphone, a funcionalidade “Justificativa Eleitoral”.

Essa funcionalidade permitiu que o eleitor justificasse sua ausência sem sair de casa, quando estivesse fora do seu domicílio eleitoral (isto é, do município em que o eleitor é registrado para votar), por meio de sistema de georreferenciamento.

Portanto, o eleitor que estivesse fora do seu domicílio eleitoral no dia do primeiro ou do segundo turno da eleição deveria justificar a sua ausência preferencialmente pelo aplicativo e-Título, evitando comparecer presencialmente a uma seção eleitoral para justificativa. Apenas, excepcionalmente, o eleitor que não tivesse acesso a smartphone e internet poderia justificar em qualquer seção eleitoral.

No entanto, por dificuldades operacionais avaliadas pela equipe responsável pela TI do TSE, o aplicativo não se revelou funcional para essa finalidade no dia da eleição no 1º Turno.

### 2.3. Recomendações sanitárias direcionadas aos eleitores

| Dia das eleições   |
|--|
| Se apresentar febre, não saia de casa.   |
| No transporte até o local de votação, mantenha distância de, no mínimo, 1 metro das outras pessoas em filas e evite entrar em veículos cheios.                     |
| Mantenha distância de, no mínimo, 1 metro das outras pessoas dentro dos locais de votação. Evite contato físico com outras pessoas, como abraços e apertos de mão. |
| Respeite a marca de distanciamento nas filas e nas seções eleitorais (sinalizada com adesivos nos chãos).  |
| Se possível, compareça sozinho ao local de votação. Evite levar crianças e acompanhantes.  |
| Permaneça nos locais de votação apenas o tempo suficiente para votar.  |

| Dia das eleições  |
|---|
| Use máscara desde o momento que sair de casa até a volta.   |
| Nos locais de votação, não é permitido se alimentar, beber ou fazer qualquer outra atividade que exija retirada da máscara.                   |
| Se possível, leve sua própria caneta para assinar o caderno de votação.   |
| Mostre seu documento oficial com foto, esticando os braços em direção ao mesário. O mesário verificará os dados de identificação à distância. |
| Se houver dúvida na identificação, o mesário poderá pedir que você dê dois passos para trás e abaixe brevemente a máscara.                    |
| Higienize as mãos com álcool em gel antes e depois de votar.  |

Fonte: Brasil (2020).

#### 2.4. Recomendações direcionadas aos servidores da Justiça Eleitoral

| Treinamentos e trabalho presencial  | Dia das eleições  |
|---|---|
| Realizar os treinamentos preferencialmente por meio virtual.  | Vá aos locais de votação apenas quando necessário.  |
| Mantenha distância de, no mínimo, 1 metro entre as estações de trabalho.  |   |
| No caso de treinamento presencial, preferir ambientes com ventilação natural ou em área externa.  | O uso de máscaras nos locais de votação é obrigatório.  |
| Usar máscaras durante todo o período de trabalho. Em reuniões e eventos presenciais, orientar que todos os presentes usem corretamente a máscara. | Nos locais de votação, não é permitido se alimentar, beber ou fazer qualquer outra atividade que exija retirada da máscara. |
| Não servir refeições durante as reuniões e eventos presenciais.   |   |
| Nas estações de trabalho, não se alimentar, beber ou fazer qualquer outra atividade que exija retirada da máscara.                                |   |
| Designar locais para alimentação que permitam distância mínima de 2 metros entre as pessoas   |   |
| Limpar a mesa e os equipamentos de uso comum ao chegar e sair da estação de trabalho.   |   |
| Disponibilizar lavatórios e/ou álcool em gel 70% em locais de eventos presenciais.  |   |

Fonte: Brasil (2020).

## 2.5. Recomendações sanitárias direcionadas aos mesários

| Dia das eleições   |
|--|
| Se apresentar febre, não saia de casa e comunique imediatamente a sua zona eleitoral.  |
| No transporte até o local de votação, mantenha distância de, no mínimo, 1 metro das outras pessoas em filas e evite entrar em veículos cheios.   |
| Mantenha distância de, no mínimo, 1 metro das outras pessoas dentro dos locais de votação. Evite contato físico com outras pessoas, como abraços e apertos de mão.   |
| Use máscara desde o momento que sair de casa até a volta.  |
| Use protetor facial ( <i>face shield</i> ) durante todo o tempo em que estiver nos locais de votação.  |
| Troque a máscara a cada 4 horas.   |
| Nos locais de votação, não é permitido se alimentar, beber ou fazer qualquer outra atividade que exija retirada da máscara. Os TREs ou cartórios eleitorais poderão designar espaços para alimentação, que devem permitir distância mínima de 2 metros entre as pessoas e ter preferencialmente ventilação natural ou serem localizados em área externa. |
| Higienizar as mãos com álcool em gel pelo menos: (i) antes e depois de tirar a máscara e/ou o protetor facial ( <i>face shield</i> ); (ii) ao chegar e sair da seção eleitoral; (iii) antes e depois de se alimentar; (iv) depois de ir ao banheiro; e (v) depois de tocar em documentos e/ou objetos dos eleitores.                                     |
| A cada vez que retornar à seção eleitoral (por exemplo, após ir ao banheiro), higienize a sua mesa e cadeira com álcool 70%.   |
| O eleitor deverá exibir o documento oficial com foto esticando o braço em direção ao mesário. Não pegue o documento com as mãos: verifique os dados de identificação à distância.  |
| Se houver dúvida na identificação, peça para o eleitor se afastar dois passos para trás e abaixar brevemente a máscara.  |
| Caso o eleitor não tenha levado a sua própria caneta, borrife álcool na caneta de uso comum antes e depois da utilização por cada eleitor.   |
| Se você tem mais de 60 anos, poderá pedir para ser dispensado do trabalho como mesário.  |

Fonte: Brasil (2020).

## 3. Projeto “Eleições do futuro”: apresentações de propostas de inovações feitas por empresas

O projeto foi lançado em setembro com o escopo de iniciar estudos e avaliações para eventual implementação de inovações no sistema eleitoral.

Para tanto, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) realizou uma chamada pública, para a qual mais de 30 empresas se apresentaram e 26 manifestaram interesse em demonstrar uma solução para inovar o sistema eleitoral.

Assim, em 15/11, durante o primeiro turno das Eleições Municipais 2020, as cidades de Curitiba (PR), Valparaíso de Goiás (GO) e São Paulo (SP) foram palco de demonstrações de propostas de inovações para o sistema eletrônico de votação adotado no Brasil desde 1996. As demonstrações contaram com a participação de eleitores que votaram em candidatos fictícios.

As propostas deveriam preencher três requisitos: segurança da votação, proteção ao sigilo do voto e eficiência. Depois da eleição, o TSE decidirá se adotará ou não alguma inovação no sistema de votação.

### **3.1. Segurança**

Apesar das urnas eletrônicas serem ferramentas extremamente seguras e auditáveis de votação, que proporcionam resultado rápido, a intenção foi a de verificar se há tecnologias mais modernas e baratas para o processo de votação, sem, é claro, afetar a segurança do processo.

Com o projeto, o Tribunal espera conhecer o que as empresas têm a oferecer em conhecimento e tecnologia, mantendo o controle do sistema de votação sob o comando do Tribunal Superior Eleitoral.

### **3.2. Diretrizes do projeto**

- 1) As empresas foram responsáveis por todos os materiais e equipamentos que utilizarão;
- 2) Os representantes das empresas deveriam estar identificados com o crachá na cor vermelha e as equipes da Justiça Eleitoral com o de cor azul;
- 3) Todas as soluções de votação são das empresas. O TSE não está testando ou fazendo um piloto de uma solução própria. É uma demonstração;
- 4) O TSE tem ciência dos desafios de segurança envolvidos em uma solução de votação *on-line*. Por isso, o projeto estuda as possibilidades existentes;
- 5) Não há compromisso do TSE em adquirir nenhuma das soluções da demonstração. Os estudos continuarão em andamento no TSE;
- 6) No caso de o TSE implementar alguma solução de votação *on-line* para testes, o controle total do projeto, incluindo o código-fonte, é uma premissa;

- 7) A lista impressa de partidos/candidatos fictícios e o documento impresso com o *QRCode* da pesquisa deveriam estar disponíveis em cada estande, de modo que o eleitor pudesse identificá-los;
- 8) Ao final da votação simulada, foi solicitado ao eleitor que respondesse o questionário *on-line* do TSE. O endereço constava do *QRCode* do material impresso.

### 3.3 Requisitos mínimos de medidas sanitárias

#### Medidas gerais de proteção dos colaboradores das empresas inscritas

1) Para proteção de seus colaboradores que participarão da demonstração da solução de votação, todas as empresas inscritas deveriam:

- a) Fornecer máscaras de proteção facial em quantidade suficiente para que elas fossem substituídas a cada 4 (quatro) horas;
- b) Fornecimento de viseiras plásticas (*face shields*);
- c) Fornecer álcool gel de uso individual para higienização das mãos;
- d) Fornecimento de álcool 70% para higienização das superfícies (incluindo mesas e cadeiras) e objetos (incluindo equipamentos e canetas); e
- e) Estabelecimento de distanciamento mínimo de 1 (um) metro entre colaboradores e eleitores, que estava demarcado preferencialmente mediante o uso de fitas adesivas no chão.

2) A higienização das mãos pelos colaboradores deveria ser realizada:

- a) Antes e depois de tirar a máscara e/ou o protetor facial (*face shield*);
- 2) Ao chegar e sair do local de votação;
- 3) Antes e depois de se alimentar;
- 4) Depois de ir ao banheiro; e
- 5) depois de tocar em documentos e/ou objetos dos eleitores (caso fosse necessário).

## Medidas gerais de proteção dos eleitores

3) Para proteção dos eleitores, todas as empresas inscritas tiveram que:

- a) Fornecer álcool em gel em quantidade que permitisse que cada eleitor higienizasse as mãos antes e depois de participar da demonstração;
- b) Fornecimento de álcool 70% para higienização das superfícies (incluindo mesas e cadeiras) e objetos (incluindo equipamentos e canetas);
- c) Estabelecimento de distanciamento mínimo de 1 (um) metro nas filas, que foram demarcadas preferencialmente mediante o uso de fitas adesivas no chão;
- d) Houve a redução de pontos de contato entre eleitores e seus colaboradores, bem como com objetos e superfícies.

4) Não foi utilizada:

- a) A medição de temperatura dos eleitores;
- b) Luva para os colaboradores ou eleitores, ao invés disso houve a higienização das mãos frequentemente;
- c) A identificação biométrica dos eleitores.

Estas foram as considerações a respeito de medidas recentes tomadas pelo Tse para a efetivação das eleições de 2020 e, sob a ótica deste texto, resultaram salutares para realização das eleições realizadas no ano passado.

Importante registrar que as eleições municipais puderam ser efetivadas a contento, de modo a manter o processo eleitoral do país hígido e permanente em plena pandemia enfrentada pelo País. Como resultado desse processo, por mais que estivéssemos à época em processo de distanciamento necessário, houve a abstinência de 23,14% de abstenções, frente a 17,5% na disputa de 2016, o que demonstra baixo índice se considerada a situação sanitária que foi enfrentada no período.

Houve a necessidade de adiamento das eleições em apenas um município (Macapá) por conta do aumento de casos de covid-19 verificado nas datas ordinariamente marcadas para o pleito eleitoral.

Com essas considerações, podemos dizer que o Brasil mostra consolidada a sua democracia e com expertise suficiente para superar obstáculos que, muitas vezes, parecem intransponíveis.

## Referências

- BONAVIDES, P. *Ciência Política*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRAGA, R. A indústria das *fake news* e o discurso de ódio. In: PEREIRA, Rodolfo Viana (org.). *Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio*. Belo Horizonte: IDDE, 2018. v. 1. Disponível em: <https://goo.gl/XmUwkd>. Acesso em: 1 set. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n° 38*, 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 738-DF*. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL). Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Distrito Federal (DF), Data de Julgamento: 5 de outubro de 2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29 de outubro de 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n° 42.907-MT. Relator: Min. Gilmar Mendes. *DJe*, 13 maio 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Questão de Ordem na Ação Penal n° 933/PB*. Relator: Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 06/10/2015, Segunda Turma, Data de Publicação: 03/02/2016.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral n° 22058 – Salvador/BA*. Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Data de Julgamento: 27 de agosto de 2019. Data de Publicação: 11 de outubro de 2019.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial n° 784884/RJ. Relator: Min. José de Castro Meira. Data de Julgamento: 6 de junho de 2013. *DJE – Diário de justiça eletrônico*, v. 117. Data de Publicação: 24 de junho de 2013. p. 59.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Habeas Corpus n° 600087-39/AP*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Data de Julgamento: 13 de junho de 2019, Segunda Turma. Data de Publicação: 12 de agosto de 2019.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Plano de segurança sanitária: Eleições Municipais de 2020*. Dados eletrônicos. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. 24 p.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020: plano estratégico*. Dados eletrônicos. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. 34 p.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso contra a Expedição de Diploma nº 703/SC. Relator: Min. Felix Fischer. Data de Julgamento: 28 de maio de 2009. *DJE – Diário de justiça eletrônico*, v. 166/2009. Data de Publicação: 1 de setembro de 2009. p. 38-39.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial nº 84356. Jampruca/MG. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Data de Julgamento: 21 de junho de 2016, *DJE – Diário de justiça eletrônico*, v. 170. Data de Publicação: 2 de setembro de 2016. p. 73-74.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial nº 06017287920186220000/RO*. Relator: Min. Sergio Silveira Banhos. Data de Julgamento: 1 de julho de 2020. Data de Publicação: 13 de agosto de 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial nº 32503*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Data de Publicação: 28 de novembro de 2019.

BRITO CRUZ, F. (coord.); MASSARO, H.; OLIVA, T.; BORGES, E. Internet e eleições no Brasil: diagnósticos e recomendações. *InternetLab*, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3DCyFMq>. Acesso em: 17 nov. 2021.

CAGGIANO, M. H. S. Democracia X Constitucionalismo: um navio à deriva? *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho*, São Paulo, n. 1, 2011.

CANARIO, P. “A melhor tradução para fake news não é notícia falsa, é notícia fraudulenta”. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 12 ago. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3t4SzuG>. Acesso em: 1 set. 2021.

DAHL, R. A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2001.

D’URSO, Luiz Augusto Filizzola (coord.). *Todos contra as Fake News*. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2020.

DUVERGER, M. *La democracia sin el Pueblo*. Barcelona: Ediciones Ariel S. A., 1967.

EUROPEAN COMMISSION. *A multi-dimensional approach to disinformation*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3BFxPgb>. Acesso em: 17 nov. 2021.

FERNÁNDEZ-GARCÍA, N. Fake news: una oportunidad para la alfabetización mediática. *Revista Nueva Sociedad*, n. 269, 2017.

FIOCRUZ. Em defesa da vida – convivência com a covid-19 na FioCruz. Rio de Janeiro: Fiocruz, 29 jul. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3kNjKlw>. Acesso em: 17 nov. 2020.

FUX, L.; FRAZÃO, C. E. *Novos Paradigmas do Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 116.

INSTITUTO TECNOLOGIA E EQUIDADE. *Recomendações Sistêmicas para combater a desinformação nas Eleições do Brasil*. In: *Projetos IT&E*. São Paulo: Instituto Tecnologia e Equidade, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3DKe88w>. Acesso em: 17 nov. 2021.

MACEDO JUNIOR, R. P. Fake News e as novas ameaças à liberdade de expressão. In: ABBOUD, G.; JUNIOR, N. N.; CAMPOS, R. (coord.). *Fake news e regulação*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 129-145.

NA SESSÃO desta terça (17), presidente do TSE faz balanço do 1º turno das Eleições 2020. *Tsr.jus.br*, Brasília, DF, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3DNAhML>. Acesso em: 17 nov. 2021.

NEISSER, F. G. *Crime e mentira na política*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

OEA. *Guía para organizar elecciones em tiempos de pandemia*. Washington, DC: OEA, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2WLtLf0>. Acesso em: 17 nov. 2020.

OEA. *Declaración conjunta sobre libertad de expresión y elecciones en la era digital de los relatores especiales de las naciones unidas OSCE y el OEA*. Washington, DC: OEA, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3DwTsAS>. Acesso em: 17 nov. 2021.

OEA. *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*. Washington, DC: OEA, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3mRNyVd>. Acesso em: 17 nov. 2021.

OEA. *Relatório Final da Missão de Observação Eleitoral das Eleições Gerais do Brasil em 2018*. Washington, DC: OEA, [2019?]. Disponível em: <https://bit.ly/3tbwPNS>. Acesso em: 1 set. 2021.

RAIS, D. *et al. Fake News a conexão entre a desinformação e o direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018a.

RAIS, D. *Desinformação no contexto democrático*. In: ABBOUD, Georges; JUNIOR, Nelson Nery; CAMPOS, Ricardo (coord.). *Fakenews e regulação*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018b.

SILVA, J. A. da. *Curso de direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVEIRA, M. P. *As novas tecnologias no processo eleitoral: existe um dever estatal de combate à desinformação nas eleições?*. In: ABBOUD, Georges;

NERY JUNIOR, Nelson; CAMPOS, Ricardo (coord.). *Fake news e regulação*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

TEIXEIRA, V. M. do E. *O limite do Direito Penal no mundo digital à luz das fake news e da liberdade de expressão*. 2018. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita, 2018.

WATERLOO, E. A. C. (org.). *TSE nas eleições 2018: um registro da atuação do gabinete estratégico pelo olhar de seus integrantes*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. p. 17.